

POSTANOWIENIE

5 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z protestu B. C.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP i Senatu RP zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.,

z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora Generalnego,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 5 grudnia 2023 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

[SOP]

UZASADNIENIE

Pismem z 25 października 2023 r. (data nadania przesyłką poleconą) B. S. (dalej również: „Skarżąca”) wniosła protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r., żądając ich unieważnienia i ponownego przeprowadzenia.

Skarżąca zarzuciła, że podczas głosowania w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w N. członkini obwodowej komisji wyborczej zadała jej pytanie, czy chce otrzymać kartę do głosowania w wyborach do Senatu. Podobne pytania miały otrzymać również inne osoby głosujące w tej komisji. Na potwierdzenie powyższych

okoliczności Skarżąca wskazała dowód, podając imię, nazwisko i miejsce zamieszkania świadka opisanej sytuacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408, dalej: k.wyb.) przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że w świetle art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb. podstawa zarzutu protestu przeciwko ważności wyborów musi odnosić się wyłącznie do przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku wyborów. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budziło przy tym wątpliwości, że tylko przepisy regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, da się zakwalifikować jako przepisy dotyczące głosowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15).

Zagadnienie wydawania kart do głosowania uregulowane zostało w art. 52 k.wyb. Z punktu widzenia podniesionego w sprawie zarzutu protestu, kluczowe znaczenie ma przy tym treść art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb., które to przepisy (odczytywane łącznie) przewidują, że po okazaniu przez wyborcę obwodowej komisji wyborczej dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości, wyborca otrzymuje od komisji kartę do głosowania właściwą dla przeprowadzanych wyborów, opatrzoną jej pieczęcią. Wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczonych na to rubryce spisu wyborców.

Z wykładni literalnej powołanych przepisów Kodeksu wyborczego wynika niewątpliwie uprawnienie wyborcy do otrzymania od członka obwodowej komisji wyborczej właściwej karty (kart) do głosowania ilekroć wyborca wyrazi wolę wzięcia

udziału w głosowaniu poprzez stawienie się w siedzibie obwodowej komisji wyborczej i zostanie uprzednio zweryfikowana jego tożsamość. Na wynikające z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. uprawnienie wyborcy zwrócił także uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 października 2023 r., I NSW 71/23, wydanym w związku z rozpatrzeniem skargi na ww. uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej Nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. Sąd Najwyższy. Odnosząc się m.in. do pkt 50 Wytycznych Sąd Najwyższy podkreślił że wyborca może, w konkretnej obwodowej komisji wyborczej, w dowolny sposób uzewnętrznić wolę, czy chce brać udział w trzech głosowaniach (do Sejmu, Senatu i w referendum), czy też z któregoś rezygnuje.

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że wynikającemu z art. 52 § 2 k.wyb. uprawnieniu wyborcy do otrzymania kart do głosowania odpowiada obowiązek wydania tego rodzaju kart, spoczywający na członkach obwodowych komisji wyborczych. Rozważając zaś zakres przedmiotowy tego obowiązku ciążącego na członkach obwodowych komisji wyborczych, należy wyraźnie podkreślić, że przepisy art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. nie precyzują, jak powinien przebiegać sam proces wydawania wyborcom przez członków obwodowych komisji wyborczych właściwych kart do głosowania. Niewątpliwie użyte w przepisie art. 52 § 2 k.wyb. wyrażenie „otrzymuje od komisji kartę do głosowania”, implikujące obowiązek wydania przez członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania, oznacza, że członek obwodowej komisji wyborczej nie może nie wydać wyborcy karty do głosowania. W Kodeksie wyborczym nie przewidziano jednakże ustawowego zakazu ustalania przez członków obwodowych komisji wyborczych woli wyborców wzięcia udziału w danym głosowaniu poprzez zadawanie im pytań, czy chcą otrzymać konkretną kartę do głosowania. Próba ustalenia takiej woli sama w sobie nie narusza istoty obowiązku wydania karty wynikającego z prawa wyborcy do otrzymania karty do głosowania.

Zasygnalizowany wyżej brak ustawowej regulacji w odniesieniu do zakresu przedmiotowego obowiązku wydania kart do głosowania generalnie otwiera pole Państwowej Komisji Wyborczej do doprecyzowania w treści wytycznych, ustalanych przez nią w trybie art. 161 § 1 k.wyb., pożądanego sposobu wykonywania tego rodzaju czynności przez członków obwodowych komisji wyborczych. Z takiej też

możliwości skorzystała Państwowa Komisja Wyborcza w przypadku wyborów parlamentarnych i referendum, zarządzonych na 15 października 2023 r., gdzie w Wytycznych doprecyzowała techniczne aspekty pożądanego sposobu postępowania członków obwodowych komisji wyborczych w kontekście obowiązku wydawania kart wyborczych i referendalnej wyborcom. W pkt 49 Wytycznych przewidziano bowiem, że wyborcy wydaje się po jednej karcie do głosowania. To sformułowanie sugeruje, że wyborcy należało wydać wszystkie karty do głosowania w przeprowadzanych w danym dniu czynnościach wyborczych. Ten sposób interpretacji Wytycznych potwierdziła także sama PKW, kierując w dniu wyborów w godzinach południowych pismo do okręgowych komisji wyborczych (znak pisma ZPOW.[...]), w którym przypominała, że działania członków obwodowych komisji wyborczych, polegające na zadawaniu pytań wyborcom, czy chcą dostać kartę do głosowania w referendum, są niedopuszczalne w świetle pkt 49-51 Wytycznych.

Należy zaznaczyć, że nawet w przypadku stwierdzenia, iż w dniu głosowania postępowanie części członków obwodowych komisji wyborczych w odniesieniu do procedury wydawania kart do głosowania odbiegało od procedur przewidzianych w Wytycznych, nadal nie może być mowy o - niezbędnym do wykazania w odniesieniu do protestów wyborczych - naruszeniu przepisów rangi ustawowej dotyczących głosowania, skoro Kodeks wyborczy nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących przebiegu czynności wydawania kart do głosowania. Z samego obowiązku wydawania kart nie sposób zaś wywodzić na poziomie ustawowym, jak wydanie to powinno przebiegać.

Wprawdzie wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 161 § 1 k.wyb., są wiążące dla organów wyborczych, nie stanowią one jednak źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Komisja nie ma bowiem kompetencji do stanowienia tego typu norm prawnych. Uchwały Komisji stanowią jedynie akty prawa o charakterze wewnętrznym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2018 r., I NSW 12/18). Uchwały PKW mogą mieć przy tym charakter aktów normatywnych (co jest możliwe w odniesieniu do wewnętrznych źródeł prawa), tworzą bowiem normy nakazujące organom wyborczym określone zachowania, nigdy jednak nie mogą tworzyć norm prawnych samoistnych.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że wzorzec kontroli zawsze stanowią i powinny stanowić wyłącznie przepisy Kodeksu wyborczego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17). Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej, zawierająca wytyczne i wyjaśnienia, może mieć zatem jedynie znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm Kodeksu wyborczego (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2467/12), nigdy jednak nie może stanowić samodzielnie samoistnego źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym.

W konsekwencji, prawidłowa wykładnia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. prowadzi do wniosku, że choć ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji w zakresie ustalenia - w drodze wytycznych - jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu, to jednak z perspektywy naruszenia tych przepisów kodeksowych doniosłe znaczenie ma jedynie okoliczność, czy wyborca, zgodnie ze swoją wolą, otrzymał właściwą kartę do głosowania. W tej sytuacji za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację, że z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb. wynika zakaz formułowania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań zmierzających do ustalenia, czy wyborca chce otrzymać konkretną kartę do głosowania. Innymi słowy, sam fakt kierowania tego rodzaju pytań do wyborców przez członków obwodowych komisji wyborczych nie może być poczytywany za naruszenie art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

O ewentualnym naruszeniu wskazanych przepisów kodeksowych można mówić dopiero wówczas, gdy członek obwodowej komisji wyborczej nie wyda konkretnemu wyborcy właściwej karty do głosowania. W niniejszej sprawie z treści protestu nie wynika, aby Skarżąca, albo inne osoby, nie otrzymali kart do głosowania w referendum. W tej sytuacji nie można uznać, że doszło do naruszenia art. 52 § 2 w zw. z § 1 k.wyb.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 242 § 1 k.wyb., uznał protest za niezasadny.

(r.g.)

[ał]

